SAR VOLUNTEERS REVIEW

Approved by the
Interdepartmental Committee on Search and Rescue (ICSAR)
October 10, 1996

Review Scope and Objectives

The objective and scope of the review study was to assess the use of federal search and rescue volunteers in the following organizations: the Civil Air Search and Rescue Association, the Canadian Marine Rescue Auxiliary, the Volunteer Program of Parks Canada, and Weather Watchers of the Atmospheric Environmental Service. In particular, the evaluation was required to answer seven questions (Appendix A) aimed at measuring the effectiveness of volunteers in search and rescue.

Results in Brief

The long-standing partnership between SAR volunteers and the federal government is an investment in which both sides of the partnership have benefitted.

Use of volunteers has been cost beneficial to government and maintained services to the public. Two and a half million dollars have been identified in this study as direct costs of using volunteers in air and marine SAR. Approximately 23 per cent of total marine incidents and 20 per cent of total air incidents are being addressed by volunteers.

To maintain the investment in volunteers, departments should increase communications both formally and informally with volunteer agencies. Heightened recognition of volunteer efforts is a prerequisite for keeping the partnership in good health.

To further improve on the investment in volunteers, more resources should be allocated to increase SAR coverage in identified geographic areas of need and to provide better risk management.

It must be realized that increased training, insurance costs, better equipment and more departmental staff time expended in supporting volunteer efforts will be required. In certain instances, increased costs can be addressed through the use of fund raising efforts or expanding the partnership to private enterprise. As well, allocation of more departmental staff time in supporting volunteer efforts may be required.

The Role of Volunteers in Search and Rescue

CMRA

Created in 1978, the **Canadian Marine Rescue Auxiliary** (CMRA) consists of 3,340 members on a national basis which participate in marine search and rescue and related prevention activities, primarily on

both coasts and the Great Lakes system. The Department of Fisheries and Oceans gave a $1.5 million annual contribution to this organization in 1995/96.

CASARA

Created in 1986, the **Civil Aviation Search and Rescue Association** (CASARA) consists of 3,900 members in 105 locations across Canada. As pilots, spotters or navigators, members search for and locate downed aircraft and locate the origin of ELT signals, whether they are incidents or false alarms. As well, CASARA volunteers participate in prevention activities. Transport Canada and the Department of National Defence gave a $1.0 million annual contribution to this organization in 1995/96.

Weather Watchers

Created in the 1970s, the **Weather Watchers** program is managed by the Atmospheric Environment Service, Environment Canada. Under this program, 4,000 volunteers visually identify and report signs of severe weather to weather offices. As volunteers are managed directly by the Service and no equipment is required, no contribution is involved.

Parks Canada

Parks Canada has comprehensive policies, guidelines and criteria guiding the use of volunteers (including contracts, insurance etc.) In developing site specific search and rescue and prevention plans and activities, individual Parks of **Parks Canada** of Canadian Heritage may and occasionally have used volunteers that are trained and supported by other organizations. While the Volunteer Program of Parks Canada encourages the use of volunteers in a number of parks activities, historically, under this site-specific approach that reflects the accountability of park management, the use of pre-trained volunteers in search and rescue and its prevention has been limited. The relevance of many of the following statements to Parks volunteers is limited.

Review Methodology

Multiple lines of evidence were used in this review study. Comprehensive literature and file reviews, a systematic analysis of data, four case studies, as well as a comprehensive interview program were conducted.

Major Findings

"Can't do the job without them; volunteers come through in the crunch." (RCC OIC)

Trends (mainly Question 7)

SAR Volunteers are playing a significant and growing role in SAR and related activities. This is apparent in their improving self-management capabilities and training standards, their operational and prevention roles, strong evidence of their cost-effectiveness, and the levels of satisfaction identified. Furthermore, the risks associated with using volunteers in SAR are being systematically addressed. At the same time, retention, coverage, and response to the trends that SAR volunteers are facing continue to be issues. The future potential of volunteers is evolving.

The findings and conclusions of this study can be grouped under six major headings: trends, scope, evaluating , reliability, cost effectiveness and risk management.

Trends refers to the scientific, technical, operational, and socio-economic factors that are having an impact on the evolving role of volunteers in search and rescue. Four major trends are affecting volunteer efforts.

The first is **the changing role of governments** in Canada, symbolized by severe budgetary restraint and emphasis on alternative delivery and devolution. In this context, volunteers and increased community involvement represent alternative delivery options. Volunteers are being tasked more, in part because of federal cost savings involved, although federal resources expended in support of volunteer efforts have remained about the same.

The second is the **steadily improving and more widespread use of technologies** relating to search and rescue. Improved locating and homing devices and their availability at increasingly reasonable prices are contributing among other things to the reduction of scope and duration of searches. This in turn is having an effect on how and what SAR volunteers are being asked to do.

The third is the **decline in recreational aviation** in Canada. Increasing insurance and other costs associated with non-commercial aircraft operation and ownership, along with the enduring effects of the recession of the early nineties, among other factors, are leading to decreased aircraft ownership and decreased levels of recreational flying in Canada, particularly in less populated locations and regions. The effect on CASARA of this particular trend is that the number of low risk incidents has been declining (a large part of CASARA's workload) and the pool of persons available for recruitment is not increasing.

Finally, **demographic and behavioural (leisure) trends** are affecting the search and rescue function in

103-05266/

general and the kinds of taskings given to volunteers. The aging boating population and the increased preference for adventure recreation among the younger demographic population suggest that the nature of incidents that volunteers may be assigned will be changing.

These trends therefore could potentially have the effect of undermining the significance of volunteer organizations. For instance, one effect of these trends on volunteers has been to stabilize or even decrease their numbers in recent years, through reduced recruitment efforts, attrition, and the "culling" of membership lists through annual renewal requirements, etc.

It can also be concluded that partially as a result of these trends, reduced and more focussed volunteer forces are emerging, particularly in the cases of CMRA and CASARA.

Scope (mainly Questions 1, 3 and 4)

"Volunteers are proud of what they do. The professionalism has increased and it is continuing to improve." (CMRA Volunteer)

"Volunteers are located where the population is. (RCC OIC)

Scope refers to the operational, geographic, and institutional parameters under which volunteers carry out their tasks. For reasons relating to effectiveness, efficiency and risk management, the scope of volunteer activity has been carefully delineated in the past. Issues of scoping are, however, posing strong challenges for volunteer activity in SAR. For example:

Operationally, volunteers view themselves as increasingly more professional, and increasingly ready to taking on a broader range of taskings. The role of volunteers in terms of taskings has been expanding. For example, in CASARA, volunteers interviewed would like increased authority to turn off false alarm ELTs, while in CMRA, "stand by" procedures are being strengthened to facilitate RCC tasking and assignment to taskings in areas such as aids to navigation, and marine pollution countermeasures are being considered. In both organizations, greater interaction and integration of volunteer and civil servant efforts may bring further operational advantages and further increase cost-effectiveness.

Geographically, the coverage that volunteers have been able to provide has been significant and problematic at the same time. It is significant in that volunteers are able to provide coverage in virtually all "high activity" areas. In recent years, coverage provided by volunteers has more or less stabilized, with few gains or losses in coverage occurring. At the same time, it is problematic in that largely in low population, low incident locations, coverage has been sparse or non-existent. The northern sectors of many

of Canada's provinces, and various large segments of the territories are experiencing low volunteer coverage.

Expanding geographic coverage into remoter zones has proven to be very challenging for volunteer organizations, especially within available resources, well-recognized gaps in coverage have remained. It should be noted, however, that there is little evidence to suggest that the gaps identified are "burning issues".

Institutionally, the relationships of volunteers with non-federal institutions have been strengthening. For example, CASARA provincial units have been developing memoranda of understanding with provincial police forces and emergency preparedness programs; many CASARA provincial units are now set up to carry out provincial taskings. Both CASARA and CMRA recognize that a high level of awareness of their roles in local communities and among local and regional institutions can produce significant benefits in raising recognition levels and fundraising.

Availability (mainly Questions 3 and 4)

"There is lots of room for expansion in all categories and in new categories." (CASARA Zone Director)

Availability refers to the considerable range of factors that contribute to the recruitment, training, and retention of a qualified cadre of volunteers, ready and willing to be deployed. Recruitment in itself has proven to be relatively easy in populated areas, while retention has been a continuing challenge, particularly for CASARA and CMRA. Retention of members depends heavily on maintaining high motivation and their sense of satisfaction. By-and-large, this study found that volunteers are satisfied with their role. The motivation of SAR volunteers, however, has many complex facets such as: the development of a sense of community, an optimal frequency and reasonableness of taskings, an appropriate training framework, expense recovery and the risk orientation of the volunteer and related insurance considerations, reasonable time commitment requirements, and perception of value added and related public recognition. For example, particular, low frequency of taskings, which has beset CASARA and some CMRA members in recent years, have led to higher rates of turnover, according to elected leaders of these volunteer units. The turnover rate of volunteers is probably the main ongoing factor capable of eroding the effective use of volunteers, especially in view of the investment in training.

The availability of volunteers for SAR response also depends on accurate information on volunteer resources being available within RCCs. There is evidence that in some cases, this has not been achieved, and that taskings of volunteers were limited as a result.

Reliability (mainly Questions 1 and 2)

Reliability refers to the performance of volunteers in SAR response and SAR prevention activities.

In terms of **SAR response**, volunteers are playing a significant and growing role. CMRA volunteers were called out in support of 23 per cent of 18,400 reported marine SAR incidents between 1992 to 1994. In the same time period, CASARA taskings increased over the period and covered about 20 per cent of the 1,558 air SAR incidents in that time period. Volunteers have provided significant value added in SAR response, in terms of: improving strategic and tactical coverage, improving timeliness of response, contributing local knowledge, and reducing the use of primary (governmental) resources. Volunteers have thereby contributed to operating savings, extending the economic life of federally owned SAR response assets, and reserving primary SAR for allocation to more serious incidents as they occur. No particular evidence emerged that volunteers were being overtasked to SAR incidents.

Cost-Effectiveness (mainly Question 6)

In terms of **prevention**, volunteers are undertaking a range of prevention activities, benefitting from local presence, credibility among peers, and personal exposure to deliver safety messages as required.

In terms of **cost-effectiveness**, the low cost of deployment of volunteer vessels and aircraft and the absence of any salary and overtime payments by and large make tasking and involvement of volunteers a particularly cost-effective proposition. There is little doubt that without volunteers in CASARA, the CMRA, and Weather Watchers, an equivalent public sector response system would cost considerably more. Cost effectiveness is clearly enhanced through training of low turnover volunteers.

"It doesn't get any cheaper. In fact, they are too cheap and not enough money is spent on training them." (RCC/MRSC)

Risk and Risk Management (mainly Question 5)

Generally speaking, volunteers face four categories of risk: the normal risk associated with conduct of the activity; the increased risks associated with the conditions of training and tasking; the accountability and legal risks associated with assuming a SAR role; and, job related risks, insofar as extended absences from work may be required. Generally, volunteers are aware of the risks and significant risk management and mitigation measures are in place. These measures include, for example, intensive ab initio training, strict RCC command and control procedures in tasking volunteers, some currency training, unit safety officers and insurance.

Recommendations

Recommendation 1 (Future Trends)

Based on the above findings and conclusions the following recommendations emerge:

It is recommended that SAR volunteer organizations and their respective departmental programs strengthen their ability to understand and respond to societal trends.

This recommendation has the effect of enabling volunteer organizations on their own or in cooperation with their departmental programs to reach significant conclusions and to adapt their mission, roles and activities as a result. In this way, volunteers are more able to assure their continuing relevance and effectiveness in the face of the significant identified trends.

Recommendation 2 (Scope)

It is recommended that SAR volunteer organizations and their respective departmental programs give consideration to judicious expansion of their roles, operationally, geographically and institutionally as appropriate.

This recommendation has the effect of encouraging volunteer organizations and their supporting departments and programs to work together in establishing what steps can be taken to ensure continuing interesting, challenging opportunities for volunteers, within the limits of their capabilities. This recommendation also includes prevention activities.

Recommendation 3 (Availability)

It is recommended that departments and volunteer organizations work together to assess the potential for extending It is recommended that departments and volunteer organizations work together to assess the potential for extending coverage to areas of Canada that have been identified as geographic areas of need.

This recommendation has the effect of encouraging both volunteer organizations and their respective departmental programs to address issues relating to coverage on a systematic, analytic and documented basis. The need for extended coverage should be explicitly defined based on incident probability analysis, and the barriers to coverage should be explicitly identified. In cases where there are two or more areas, considered to be gaps, methodologies should be made available to prioritize the area or areas of need.

Additional resources should be made available for the start up of units in high priority areas of need.

Agree - A Strategic Needs Analysis for the NIF (which has historically included funding for volunteers) will be conducted in 1996/97 and this exercise will include consideration of future volunteer requirements as they relate to SAR and how the NIF should address federal SAR needs as they evolve.

In addition, certain ICSAR departments have or are formulating "Business Plans" which include improving the role of their volunteers. Business Plans include assumptions on future societal trends.

Finally, consideration is being given to more interaction between senior management in the departments and the heads of CASARA and CCGA attend meetings of ICSAR Sub Committees when matters affecting the future deployment and use of volunteers are discussed.

It is recommended that volunteer organizations and RCC and program personnel increase the number of occasions for formal and informal contact and that formal procedures be put in place to ensure the currency of information on volunteers available in RCCs.

Recommendation 4 (Availability)

It is recommended that volunteer organizations and RCC and program personnel increase the number of occasions for formal and informal contact and that formal procedures be put in place to ensure the currency of information on volunteers available in RCCs.

This recommendation promotes harmonization between critical players in the deployment of SAR volunteers. It has the effect of encouraging volunteer organizations and supporting program officials to cooperate in ensuring that an accurate knowledge base on volunteer capabilities continues to be in place and that an informed, cooperative and mutually supportive framework for SAR taskings and prevention supporting program officials activities is in place.

Management Response to Recommendation Four

Agree - DND will be reviewing the feasibility of CASARA and CCGA attendiing national level meetings between RCCs and headquarters SAR staff.

In addition, RCCs will be reviewing their database information to ensure information on volunteers

is accurate and reliable.

Recommendation 5 (Reliability and Risk Management)

It is recommended that departments and volunteer organizations ensure that the criteria for admitting new members and for maintaining current membership be made more explicit and be applied consistently, especially where risk issues are involved.

This recommendation has the effect of: (a) encouraging both partners to manage the risks associated with SAR activity in a more explicit manner, using training as a key means for increasing reliability and improving risk management; (b) encouraging ongoing contact between departments and volunteers throughout the duration of the volunteer experience as a means to retain motivation; (c) encouraging both partners to address the questions of risk in a systematic and more formal way, particularly with newer volunteer members.

Management Response to Recommendation Five

Agree - DND and CCG will continue to consult with their respective volunteers on a regular basis. In particular, CCG will be producing a CCGA (CMRA) Training Manual.

Volunteer Suggestions

During interviews, RCC personnel and volunteers made the following suggestions for improving volunteer SAR activities:

CASARA

- Address the equipment shortages.
- Improve cooperation with local police authorities.
- Increase CASARA access to the search master course.
- Increase the number of CASARA taskings
- Do more prevention activities.
- Supply members with better equipment.
- The organization is in need of more and better search masters.

CMRA

- C Increase training and develop a better integrated exercise program.
- C Make available specialized training for volunteers.
- C Allow volunteers to be more involved in planning incident responses with RCCs.
- C Improve coordination with law enforcement services.
- C Continue movement towards dedicated, community-owned vessels.
- C Issue new videos to CMRA members on improving safe boating practices.
- C CMRA in the Atlantic Provinces should overcome its reluctance to undertake prevention activities and should institute a better prevention program.
- C Conduct occasional audits of courtesy small vessel examinations, in order to quality control inspections.

Parks Canada

- Consider using volunteers in the provision of rescue dogs.

Weather Watchers

- C Provide periodic refresher training and occasional feedback.
- C Use Weather Watchers to inform visitors to the area of weather patterns to watch out for.

Appendix A

The following are the volunteer review study questions used to assess the utilization of federal volunteer organization in SAR.

Question 1

What are the impacts and effects of volunteers' activities on SAR? What is the magnitude of these impacts?

Question 2

What are the impacts and effects of volunteers' activities on Prevention? What is the magnitude?

Question 3

To what extent does the distribution of volunteers across the country match the geographic areas of need?

Question 4

To what extent are stakeholders satisfied with the services provided? To what extent are the volunteers themselves contented with their role?

Question 5

What are the risks associated with volunteers activities and to what extent are these risks addressed by the parties involved?

Question 6

To what extent are the volunteer activities relating to SAR cost effective? In particular, what are the departmental costs, cost avoidance and cost savings associated with volunteers?

Question 7

What would be the risks, impediments, impacts and effects of an orderly expansion or contraction

of volunteer activities? To what extent are the risks and impediments manageable?

Étude sur le bénévolat en SAR

Approuvée par le
Comité interministériel de recherche et de sauvetage (CIRS)
Le 10 octobre 1996

Portée et objectifs de l'étude

L'étude avait comme objectif d'évaluer le recours à des bénévoles pour des opérations fédérales de recherche et sauvetage, dans les organisations suivantes: l'Association civile de recherche et sauvetage aériens, le Service auxiliaire canadien de sauvetage maritime, le Programme du bénévolat de Parcs Canada et le programme des veilleurs météorologiques du Service de l'environnement atmosphérique. Plus particulièrement, l'évaluation devait permettre de répondre à sept questions (appendice A) destinées à mesurer l'efficacité des bénévoles en recherche et sauvetage.

Résultats en bref

Le partenariat de longue date entre les bénévoles de SAR et le gouvernement fédéral constitue un investissement qui a été profitable aux deux parties.

Le recours à des bénévoles a été rentable pour le gouvernement et a permis de maintenir les services offerts au public. Dans cette étude, les coûts directs du recours à des bénévoles pour des opérations de SAR aériennes et maritimes ont été évaluées à deux millions et demi de dollars. Environ 23 p. 100 de tous les incidents maritimes et 20 p. 100 de tous les incidents aériens ont été traités par des bénévoles.

Afin de préserver cet investissement, les ministères devraient accroître les communications officielles et officieuses avec les organismes bénévoles. Une reconnaissance accrue des efforts déployés par les bénévoles est une condition essentielle à un partenariat sain.

Et pour améliorer davantage l'investissement dans le bénévolat, plus de ressources devraient être allouées aux opérations de SAR dans les régions géographiques qui en ont besoin, assurant ainsi une meilleure gestion des risques.

Il faut bien réaliser qu'il sera nécessaire d'accroître la formation, les coûts d'assurance, l'équipement et le temps consacré par le personnel des ministères pour appuyer les efforts des bénévoles. Dans certains cas, on pourra absorber les coûts supplémentaires au moyen de campagnes de financement ou en étendant le partenariat à l'entreprise privée. De même, le personnel des ministères devra consacrer plus de temps à l'appui des bénévoles.

Rôle des bénévoles en recherche et sauvetage

SACSM

Créé en 1978, le **Service auxiliaire canadien de sauvetage maritime** (SACSM) comprend 3 340 membres à l'échelle nationale qui participent à des opérations de recherche et de sauvetage maritimes ainsi qu'à des activités connexes de prévention, surtout sur les deux côtes et dans la région des Grands Lacs. Le ministère des Pêches et des Océans a donné 1,5 million de dollars en contribution annuelle à cette organisation au cours de 1995-1996.

ACRSA

Créée en 1986, l'**Association civile de recherche et sauvetage aériens** (ACRSA) regroupe 3 900 membres répartis dans 105 endroits du Canada. En qualité de pilotes, observateurs ou navigateurs, les membres de cette association recherchent et repèrent des appareils écrasés et ils déterminent l'origine des signaux de radiobalises de détresse (ELT), qu'il s'agisse d'incidents ou de fausses alertes. Les bénévoles de l'ACRSA prennent également part à des activités de prévention. Transports Canada et le ministère de la Défense nationale ont versé à cette organisation une contribution annuelle de 1,0 million de dollars en 1995-1996.

Veilleurs météorologiques

Créé dans les années 70, le programme des veilleurs météorologiques est géré par le Service de l'environnement atmosphérique d'Environnement Canada. En vertu de ce programme, 4 000 bénévoles identifient visuellement des indices de phénomènes météorologiques violents et en font rapport à des bureaux météorologiques. Comme les bénévoles sont gérés directement par le Service et qu'aucun équipement n'est requis, il n'y a aucune contribution en cause.

Parcs Canada

Parcs Canada a des politiques globales, des lignes directrices et des critères régissant le recours à des bénévoles (y compris les contrats, l'assurance, etc.). Dans l'élaboration de plans et d'activités de recherche et sauvetage et de prévention pour des sites particuliers, certains parcs de **Parcs Canada** du ministère du Patrimoine canadien, peuvent utiliser, et l'ont fait à l'occasion, des bénévoles qui sont formés et appuyés par d'autres organisations. Bien que le programme du bénévolat de Parcs Canada favorise le recours à des bénévoles pour un certain nombre d'activités menées dans les parcs, le recours à des bénévoles ayant déjà une formation en recherche et sauvetage et en prévention a, par le

passé, été restreint dans le cadre de cette approche particulière au site. Un grand nombre des énoncés qui suivent s'applique très peu aux bénévoles des parcs.

Méthode d'étude

De multiples sources de données ont été utilisées pour cette étude. On a procédé à des examens exhaustifs de documents et de dossiers, à une analyse systématique des données, à quatre études de cas ainsi qu'à un programme complet d'entrevues.

Principaux résultats

" Impossible de faire le travail sans eux; les énévoles s'en tirent bien dans les situations critiques." (Resp CCOS)

Les bénévoles jouent un rôle important et de plus en plus grand dans les opérations de SAR et les activités connexes. On le constate par l'amélioration de leurs capacités d'autogestion et de leurs normes de formation, par les rôles qu'ils jouent dans les opérations et la prévention, par leur évidente rentabilité et par les niveaux de satisfaction notés. En outre, on s'occupe systématiquement des risques associés au recours à des bénévoles en SAR. En même temps, la conservation des bénévoles, la couverture géographique ainsi que la réaction aux tendances auxquelles ils font face continuent de poser un problème. Le potentiel futur des bénévoles est en train d'évoluer.

Les résultats et conclusions de cette étude peuvent être regroupés sous six grandes rubriques : tendances, portée, évaluation, fiabilité, rentabilité et gestion des risques.

Tendances (surtout question 7)

Les **tendances** correspondent aux facteurs scientifiques, techniques, opérationnels et socioéconomiques qui ont une incidence sur l'évolution du rôle des bénévoles en recherche et sauvetage. Quatre grandes tendances influent sur les efforts déployés par les bénévoles.

La première concerne **le rôle changeant des gouvernements** au Canada, lequel est symbolisé par des restrictions budgétaires draconiennes et un recours accru à la dévolution et à la diversification des modes de prestation des services. Dans ce contexte, le bénévolat et l'intervention accrue de la collectivité représentent différents modes de prestation des services. En effet, les bénévoles assument davantage de tâches, en partie en raison des économies qui en découlent, bien que les ressources fédérales consacrées à l'appui des bénévoles soient demeurées à peu près inchangées.

La deuxième tendance est **l'amélioration constante et l'utilisation plus répandue des technologies** en matière de recherche et sauvetage. Les dispositifs améliorés de positionnement et de guidage ainsi que leur disponibilité à des prix de plus en plus raisonnables contribuent, entre autres, à réduire la portée et la durée des recherches. Ceci a également une influence sur la façon dont les bénévoles de SAR accomplissent leur travail et sur le type de tâches qu'on leur confie.

La troisième tendance est **le déclin de l'aviation de plaisance** au Canada. L'augmentation des coûts d'assurance et autres liés à l'utilisation et à la possession d'aéronefs non commerciaux, ainsi que les effets permanents de la récession du début des années 90, entre autres facteurs, ont entraîné une réduction du nombre de propriétaires d'aéronefs et des vols de plaisance au Canada, surtout dans les régions moins densément peuplées. Cette tendance particulière a une incidence sur l'ACRSA du fait que le nombre d'incidents à faible risque est à la baisse (une grande partie de la charge de travail de l'ACRSA) et que le bassin de personnes pouvant être recrutées n'augmente pas.

Enfin, **les tendances démographiques et comportementales (loisirs)** influent sur la fonction de recherche et sauvetage en général et sur le genre de tâches confiées aux bénévoles. Le vieillissement des navigateurs de plaisance et la préférence accrue pour les loisirs d'aventure chez la population plus jeune laissent croire que la nature des incidents pour lesquels on pourra avoir recours à des volontaires changera.

Par conséquent, ces tendances pourraient avoir comme effet d'atténuer l'importance des organismes bénévoles. Par exemple, un des effets de ces tendances sur les bénévoles a consisté à stabiliser ou même à réduire leur nombre au cours des dernières années, par suite de la baisse de recrutement, de l'attrition et de l'«élimination» des listes de membres par le biais des demandes de renouvellement annuel, etc.

On peut également en conclure que par suite de ces tendances, en partie, les forces bénévoles sont réduites, mais plus concentrées, surtout dans le cas du SACSM et de l'ACRSA.

Portée (surtout questions 1, 3 et 4)

"Les bénévoles sont fiers de ce qu'ils font. Leur professionnalisme s'est accru et il continue de s'améliorer." (Bénévole du SACSM)

Par **portée**, on entend les paramètres opérationnels, géographiques et institutionnels en vertu desquels les bénévoles exécutent leurs tâches. Pour des raisons d'efficacité, d'efficience et de gestion des risques, la portée des activités des bénévoles a été soigneusement délimitée par le passé. Cependant, la

question de la portée pose des défis de taille en ce qui concerne l'activité des bénévoles en SAR. Voici des exemples.

Sur le plan opérationnel, les bénévoles se perçoivent comme étant de plus en plus professionnels et mieux préparés à assumer un plus large éventail de tâches. Le rôle des bénévoles s'est en effet étendu en ce qui concerne les tâches. Par exemple, au sein de l'ACRSA, les bénévoles interviewés aimeraient avoir plus de pouvoir pour éteindre les radiobalises de détresse qui envoient des signaux de fausse alerte, tandis qu'au sein du SACSM, on intensifie les procédures «d'attente» pour faciliter l'attribution des tâches du CCOS dans des domaines comme les aides à la navigation, et l'on envisage des contre-mesures de pollution marine. Dans ces deux organisations, une plus grande interaction entre les bénévoles et les fonctionnaires pourrait produire d'autres avantages opérationnels et accroître encore la rentabilité.

"*Les bénévoles se trouvent là où la population est dense." (Resp CCOS)*

Sur le plan géographique, l'intervention des bénévoles a été à la fois importante et problématique. Importante parce que les bénévoles sont capables d'intervenir dans presque tous les secteurs de «haute activité». Au cours des dernières années, les services fournis par les bénévoles se sont plus ou moins stabilisés, et il y a eu quelques gains ou pertes. Par ailleurs, leur intervention est problématique car dans les endroits peu peuplés et à faible taux d'incidents, elle a été rare ou non existante. Ainsi, l'intervention des bénévoles est faible dans les secteurs septentrionaux de nombreuses provinces canadiennes ainsi que dans de vastes segments des territoires.

L'expansion de l'intervention dans les zones plus isolées s'est révélée très difficile pour les organismes bénévoles, surtout avec les ressources disponibles, si bien qu'il reste toujours des lacunes bien reconnues. Il faudrait noter cependant que les lacunes signalées ne semblent pas constituer des «questions brûlantes».

Sur le plan institutionnel, les rapports des bénévoles avec des établissements non fédéraux ont été solidifiés. Par exemple, les unités provinciales de l'ACRSA ont établi des protocoles d'entente avec des corps policiers provinciaux et des responsables de programmes de protection civile. De nombreuses unités provinciales de l'ACRSA sont maintenant en mesure d'exécuter des tâches au niveau provincial. L'ACRSA et le SACSM reconnaissent tous deux que si les communautés locales ainsi que les institutions locales et régionales sont bien sensibilisées à leurs rôles, ils en tireront des avantages considérables sur le plan de la reconnaissance et du financement.

Disponibilité (surtout questions 3 et 4)

"Il y a de nombreuses possibilités d'expansion dans toutes les catégories et dans de nouvelles catégories." (Directeur de zone de l'ACRSA)

Par **disponibilité**, on entend la gamme étendue des facteurs qui contribuent au recrutement, à la formation et à la conservation d'un noyau de bénévoles qualifiés qui sont prêts et disposés à intervenir. Le recrutement en soi s'est révélé relativement facile dans les régions densément peuplées, mais la conservation pose un défi continu, surtout pour l'ACRSA et le SACSM. Le taux de conservation dépend largement du niveau de motivation et de la satisfaction des bénévoles. Généralement parlant, la présente étude a révélé que les bénévoles étaient satisfaits de leur rôle. Par contre, la motivation des bénévoles en SAR comporte de nombreuses facettes complexes, notamment : le développement d'un sens de communauté, des tâches à fréquence optimale et à caractère raisonnable, un cadre de formation approprié, un recouvrement des dépenses, l'orientation des bénévoles au niveau des risques et de l'assurance, des exigences raisonnables en matière de durée d'engagement et la perception d'une valeur ajoutée et de la reconnaissance du public. Par exemple, les missions particulières, à faible fréquence, qui ont assailli l'ACRSA et certains membres du SACSM au cours des dernières années ont occasionné des taux de roulement plus élevés, d'après les dirigeants élus de ces deux organismes bénévoles. Le taux de roulement des bénévoles est probablement le principal facteur susceptible de nuire à l'efficacité des bénévoles, surtout si l'on tient compte de ce qui a été investi dans la formation.

La disponibilité des bénévoles pour des opérations de SAR dépend également de l'exactitude des renseignements disponibles dans les CCOS sur les bénévoles. Il est évident, dans certains cas, que de tels renseignements ne sont pas disponibles, ce qui restreint le recours aux bénévoles.

"Impossible de trouver *moins cher. En fait, les bénévoles sont trop bon marché et l'on ne consacre pas assez d'argent à leur formation."* (CCOS/CSSM)

Fiabilité (surtout Questions 1 et 2)

Par **fiabilité**, on entend le rendement des bénévoles qui répondent à des demandes d'intervention de SAR et qui prennent part à des activités de prévention.

Pour ce qui est de l'**intervention** SAR, les bénévoles jouent présentement un rôle important et de plus en plus grand. Les bénévoles du SACSM ont été appelés à intervenir dans 23 p. 100 des 18 400 incidents de SAR maritime signalés entre 1992 et 1994. Durant la même période, les missions de l'ACRSA ont également augmenté et constitué environ 20 p. 100 des 1 558 incidents de SAR aérien. Les bénévoles ont apporté une importante valeur ajoutée dans les interventions SAR; en effet, ils ont amélioré la couverture stratégique et tactique ainsi que le délai d'intervention, ils ont fourni des

connaissances locales et ont réduit le recours à des ressources primaires (gouvernementales). Ainsi, les bénévoles ont contribué à la réalisation d'économies de fonctionnement, en prolongeant la vie économique des ressources d'intervention SAR appartenant au gouvernement fédéral et en réservant les ressources primaires pour des incidents plus graves. Rien n'indique que les bénévoles soient surchargés lors d'incidents SAR.

En ce qui concerne la **prévention**, les bénévoles entreprennent diverses activités, mettant à profit leur présence locale, la crédibilité dont ils jouissent auprès de leurs pairs et leur expérience personnelle pour diffuser des messages de sécurité, s'il y a lieu.

Rentabilité (surtout question 6)

Sur le plan de la **rentabilité**, le faible coût de déploiement des navires et appareils bénévoles ainsi que l'absence de salaire et de rémunération de surtemps rendent les missions et l'intervention des bénévoles particulièrement rentables. Il est certain que sans les bénévoles de l'ACRSA, du SACSM et des veilleurs météorologiques, un système d'intervention équivalent, au niveau du secteur public, coûterait beaucoup plus. La rentabilité est nettement améliorée grâce à la formation des bénévoles chez qui le roulement est faible.

Risques et gestion des risques (surtout question 5)

Généralement parlant, les bénévoles s'exposent à quatre catégories de risques : les risques normalement associés à l'activité en question; les risques accrus liés aux conditions de formation et d'intervention; la responsabilité et les risques juridiques associés à un rôle SAR; les risques liés à l'emploi, dans la mesure où les bénévoles doivent s'absenter du travail pendant de longues périodes. Ordinairement, les bénévoles sont au courant des risques, et des mesures exhaustives de gestion et d'atténuation des risques sont en place. Ces mesures comprennent notamment une formation initiale intensive, des procédures strictes de commandement et de contrôle prises par les CCOS dans l'attribution de tâches aux bénévoles, un certain recyclage, des officiers de sécurité d'unité et une assurance adéquate.

Recommandations

Les recommandations qui suivent découlent des résultats et conclusions susmentionnés.

Recommandation 1 (Tendances futures)

Il est recommandé que les organismes bénévoles de SAR et leurs programmes ministériels respectifs soient davantage adaptés aux tendances sociales.

Cette recommandation permettra aux organismes bénévoles travaillant en autonomie ou de concert avec des programmes ministériels de tirer des conclusions importantes et d'adapter leur mission, leur rôle et leurs activités en conséquence. Ainsi, les bénévoles pourront assurer leur pertinence et leur efficacité face aux grandes tendances identifiées.

Recommandation 2 (Portée)

Il est recommandé que les organismes bénévoles de SAR et les responsables des programmes ministériels respectifs envisagent une expansion judicieuse de leurs rôles sur les plans opérationnel, géographique et institutionnel, le cas échéant.

Cette recommandation a pour effet d'encourager les organismes bénévoles ainsi que les ministères et les responsables des programmes qui les appuient à travailler ensemble pour déterminer les mesures à prendre en vue d'assurer un intérêt soutenu et des possibilités intéressantes pour les bénévoles, dans les limites de leurs capacités. Cette recommandation porte également sur les activités de prévention.

Recommandation 3 (Disponibilité)

Il est recommandé que les ministères et les organismes bénévoles travaillent ensemble afin d'évaluer la possibilité d'étendre leur intervention dans des régions du Canada qui sont désignées comme secteurs géographiques dans le besoin.

Cette recommandation vise à encourager tant les organismes bénévoles que les ministères respectifs à régler la question de la couverture géographique de manière systématique, analytique et documentée. Les besoins en matière de couverture accrue devraient être clairement définis en fonction d'une analyse de probabilité des incidents et il faudrait identifier de façon précise les obstacles qui se posent. Lorsque deux ou plusieurs secteurs sont considérés déficitaires, il faudrait recourir à une certaine méthodologie pour établir les priorités. Des ressources supplémentaires devraient aussi être disponibles pour la mise sur pied d'unités là où les besoins sont les plus grands.

Réponse de la haute direction aux trois premières recommandations

Recommandations acceptées - Une analyse des besoins stratégiques du FNI (qui a toujours compris le financement du bénévolat) aura lieu en 1996-1997 et prendra en considération les

besoins d`avenir des organismes bénévoles en matière de recherche et de sauvetage à mesure qu`ils évoluent.

En outre, certains ministères qui font partie du CIRS ont déjà élaboré, ou sont en train de le faire, des << Plans opérationnels>> visant notamment à améliorer le rôle de leurs organismes bénévoles. Des hypothèses quant aux futures tendances sociétales sont formulées dans ces plans.

En dernier lieu, on envisage de favoriser davantage l`interaction entre la haute direction des ministères et les chefs des organismes bénévoles nationaux. Les chefs de l`ACRSA et de la GCAC pourraient participer, par exemple, aux réunions des sous-comités du CIRS lorsqu`on y traite de questions qui affectent le déploiement et le recours aux organismes bénévoles à l`avenir.

Recommandation 4 (Disponibilité)

Il est recommandé que les organismes bénévoles et le personnel des CCOS et des programmes accroissent les occasions d'établir des contacts officiels et non officiels et que des procédures officielles soient mises en place afin de garantir que les CCOS disposent de renseignements à jour sur les bénévoles.

Cette recommandation favorise l'harmonie entre les intervenants critiques dans le déploiement des bénévoles de SAR. Elle encourage également les organismes bénévoles et les représentants des programmes connexes à travailler ensemble pour assurer le maintien d'une base de connaissances précises sur les capacités des bénévoles et d'un cadre de travail éclairé et coopératif pour les missions de SAR et les activités de prévention.

Réponse de la haute direction à la quatrième recommandation

Recommandation acceptée - Le MDN examinera la possibilité d`inviter l`ACRSA et la GCAC à participer aux réunions nationales des CCOS avec le personnel de l`administration centrale affecté à la recherche at au sauvetage.

Les CCOS examineront en outre leur base de données afin de veiller à ce que les renseignements relatifs aux organismes bénévoles soient exacts et fiables.

Recommandation 5 (Fiabilité et gestion des risques)

Il est recommandé que les ministères et les organismes bénévoles s'assurent que les critères d'admission des nouveaux membres et de maintien des membres actuels sont plus explicites et appliqués de façon uniforme, surtout lorsqu'il y a des risques en cause.

Cette recommandation a les effets suivants : a) encourager les deux partenaires à gérer les risques associés aux activités de SAR de façon plus explicite, en utilisant la formation comme moyen clé d'accroître la fiabilité et d'améliorer la gestion des risques; b) favoriser des contacts continus entre les ministères et les bénévoles pendant la durée de l'expérience afin de soutenir la motivation des bénévoles; c) inciter les deux partenaires à traiter la question des risques de façon plus systématique et plus officielle, surtout dans le cas de nouveaux bénévoles.

Réponse de la haute direction à la cinquième recommendation

Recommendation acceptée - Le MDN et la GCAC continueront de consulter leur organismes bénévoles respectifs sur une base régulière. La GCAC s`occupera en particulier de l`élaboration d`un guide de formation à l`intention de la GCAC (SACSM).

Suggestions des bénévoles

Durant les entrevues, le personnel des CCOS et les bénévoles ont fait les suggestions suivantes en vue d'améliorer les activités de SAR pour les bénévoles.

ACRSA

- Régler les pénuries d'équipement.
- Améliorer la collaboration avec les autorités policières locales.
- Accroître l'accès de l'ACRSA au cours de chef des opérations de recherche.
- Augmenter le nombre de tâches confiées à l'ACRSA.
- Accroître les activités de prévention.
- Fournir aux membres un meilleur équipement.
- L'organisation a besoin d'un plus grand nombre de chefs des opérations de recherche plus qualifiés.

SACSM

- Augmenter la formation et mettre au point un programme d'exercice mieux intégré.
- Offrir de la formation spécialisée aux bénévoles.
- Permettre aux bénévoles de participer davantage à la planification, avec les CCOS, de l'intervention en cas d'incident.
- Améliorer la coordination avec les forces de l'ordre.
- Continuer de chercher à obtenir des navires désignés appartenant à la collectivité.
- Distribuer de nouveaux films vidéos aux membres du SACSM sur l'amélioration de la sécurité nautique.

- C Le SACSM des provinces Atlantiques devrait surmonter sa réticence à entreprendre des activités de prévention et devrait mettre sur pied un meilleur programme de prévention.
- C Effectuer des vérifications occasionnelles des petits navires de remplacement afin de confirmer la qualité des inspections.

Parcs Canada

- C Envisager le recours à des bénévoles pour la fourniture de chiens de secours.

Veilleurs météorologiques

- C Offrir du recyclage à intervalles réguliers et une rétroaction, à l'occasion.
- C Utiliser les Veilleurs météorologiques pour informer les visiteurs des conditions atmosphériques à surveiller.

Appendice A

Voici les questions utilisées durant l'étude sur les bénévoles pour évaluer le recours aux organismes bénévoles fédéraux en matière de SAR.

Question 1

Quels sont les effets et les répercussions des activités des bénévoles sur le travail de SAR? Quelle est l'ampleur de ces répercussions?

Question 2

Quels sont les effets et les répercussions des activités des bénévoles sur la prévention? Quelle en est l'ampleur?

Question 3

Dans quelle mesure la répartition des bénévoles à l'échelle du pays correspond-elle aux besoins des diverses régions géographiques?

Question 4

Dans quelle mesure les intervenants sont-ils satisfaits des services fournis? Dans quelle mesure les bénévoles eux-mêmes sont-ils satisfaits de leur rôle?

Question 5

Quels sont les risques associés aux activités des bénévoles et dans quelle mesure ces risques sont-ils pris en considération par les parties en cause?

Question 6

Dans quelle mesure les activités des bénévoles contribuent-elles à la rentabilité des opérations SAR? En particulier, quels sont les coûts ministériels, les coûts évités et les économies associés au recours aux bénévoles?

Question 7

Quels seraient les risques, les empêchements, les répercussions et les effets d'une expansion ou d'une réduction ordonnée des activités des bénévoles? Dans quelle mesure les risques et les empêchements peuvent-ils être gérés?